

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

Por un enfoque de desarrollo frente al desplazamiento

Xavier Devictor

Para responder mejor al desplazamiento hemos de adoptar una perspectiva de medio a largo plazo basada tanto en el desarrollo como en los principios humanitarios.

Existe un consenso general en cuanto a que el desplazamiento no solo requiere una respuesta humanitaria sino también una basada en el desarrollo. Sin embargo, este es menor con respecto a qué es realmente una respuesta basada en el desarrollo y en qué se diferencia de una humanitaria. Es urgente resolver esta duda, ya que en la actualidad contamos con 66 millones de personas desplazadas por el conflicto y la persecución, la mayoría de las cuales son acogidas en un número relativamente pequeño de países en desarrollo.

Para las instituciones de desarrollo, el desplazamiento plantea retos importantes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En algunas regiones, a medida que aumentan las presiones para el cierre de fronteras, se está poniendo en tela de juicio el consenso sobre los beneficios de la libre circulación de las personas y mercancías sobre el que se sustenta el crecimiento global. En otras, el tamaño de las poblaciones refugiadas da lugar a algunos riesgos que podrían menoscabar la estabilidad de la región y más allá. En muchas situaciones, las personas desplazadas se encuentran desarraigadas durante largos períodos de tiempo, por lo que las respuestas humanitarias tradicionales son insuficientes.

Un enfoque de desarrollo

Los actores de desarrollo necesitan centrarse en las dimensiones socioeconómicas a medio plazo de una crisis. Como parte de un gran esfuerzo internacional que incluye también elementos humanitarios, de seguridad y diplomáticos, necesitan centrarse en lo que pueden hacer mejor y no reemplazar los programas de los demás sino complementarlos. Pueden aportar recursos a medio plazo y fomentar las oportunidades económicas. Pueden apoyar a los gobiernos y servir de impulso para el sector privado y para la sociedad civil. También pueden reforzar las políticas y las instituciones en los países de acogida. El marco de desarrollo busca la reducción de la pobreza y se centra tanto en los desplazados como en quienes les acogen. Pero esto varía mucho de unos países a otros. Los actores de desarrollo necesitan identificar los objetivos a medio

plazo que puedan conseguir en un contexto determinado y adaptarlos a sus objetivos específicos y a sus programas en cada situación.

A la comunidad de actores de desarrollo le preocupa especialmente la gente desplazada por las vulnerabilidades específicas que se derivan de su situación. Han perdido sus bienes. Han pasado por un calvario traumático. A menudo tienen menos derechos y menos capacidad de ejercerlos. La mayoría vive en lugares donde las oportunidades son limitadas. La incertidumbre de su situación hace que sea difícil planificar o invertir. Estas vulnerabilidades afectan a su capacidad de aprovechar las oportunidades económicas y, a menudo, los condenan a la pobreza. Dado que este conjunto de vulnerabilidades es específico de las personas desplazadas, los esfuerzos tradicionales para reducir la pobreza podrían resultar insuficientes, lo que significa que se necesitarían unas intervenciones especiales. La respuesta del desarrollo, por lo tanto, pretende ayudar a mitigar, o incluso a eliminar estas vulnerabilidades para restablecer las capacidades socioeconómicas de las personas desplazadas.

Los países y las comunidades de acogida también necesitan ayuda. La llegada de grandes cifras de personas da lugar a que surjan riesgos y también oportunidades en cuanto a seguridad nacional, empleo, servicios y cohesión social. Algunas de las repercusiones son positivas; otras, negativas, y algunos miembros de la comunidad de acogida se benefician mientras que otros salen perdiendo. En la mayoría de las situaciones, esto transforma el entorno en el que los esfuerzos para la reducción de la pobreza están siendo diseñados e implementados. Los actores de desarrollo pueden ayudar a los países de acogida y a las comunidades a lidiar con estas circunstancias y a continuar progresando en un contexto transformado, mientras facilitan un entorno que acepte a los refugiados.

El apoyo al cambio

El Grupo del Banco Mundial ha habilitado recientemente dos mecanismos para apoyar los programas para los refugiados

y a las comunidades de acogida. El Global Concessional Financing Facility (GCFF) emplea un mecanismo para hacer que los tradicionales préstamos de desarrollo para los países de acogida de renta media como Jordania y el Líbano sean considerablemente más económicos. A lo largo de los próximos cinco años, el GCFF planea recaudar 1500 USD millones en subvenciones y ofrecer 6000 USD millones en financiación en condiciones concesionarias. Los dos mil millones de dólares aportados por la Asociación Internacional de Fomento, la rama del Banco Mundial para los países de renta baja, servirán para dotar de recursos adicionales a países de acogida, como Etiopía y Pakistán.

Estos recursos serán desembolsados a través de mecanismos tradicionales de desarrollo, normalmente organismos gubernamentales, que se encargan de apoyar los cambios institucionales y políticos para mejorar la gestión de una crisis. La elevada captación de esos fondos hasta la fecha sugiere que existe una oportunidad de apoyar el cambio en varios países de acogida. Se han diseñado programas a nivel nacional en colaboración con los trabajadores humanitarios y otros actores, y existen muchas formas en que los actores de desarrollo pueden ayudar a respaldar ese cambio:

Datos y pruebas: Mejorar la base empírica necesaria para diseñar programas exitosos es muy importante. Los datos fiables son escasos y la evidencia analítica empírica sobre lo que funciona, aún más, pese a que todo es necesario para que las recomendaciones políticas tengan fundamento y puedan así desarrollar intervenciones adecuadas y permitir que se produzcan sinergias efectivas entre todos los actores.

Preparación: La mayoría de los desplazamientos se pueden prever y, para muchos países de acogida, las corrientes de refugiados son un fenómeno recurrente. A menudo es posible pasar de una respuesta a una crisis a un plan de preparación y hacerlo tendría unas repercusiones importantes. Los sistemas de alerta, los planes de emergencia y la predisposición institucional son de vital importancia para mitigar las repercusiones negativas sobre el desarrollo tanto para las personas desplazadas como para quienes las acogen.

Respuesta temprana: Las decisiones que se toman en las primeras semanas que siguen a una crisis suelen tener un impacto duradero, por ejemplo sobre la ubicación de los asentamientos de los refugiados o sobre el tipo de acuerdo al que se llega con las autoridades. Integrar una perspectiva socioeconómica a medio plazo en estos debates es de vital importancia para la sostenibilidad global del esfuerzo. Las intervenciones de desarrollo temprano también pueden ayudar a aminorar los costes humanitarios, por ejemplo, reforzando los sistemas de suministro de agua para así reducir la necesidad de llevarla en camiones.

Empleos: La autosuficiencia es una necesidad económica y un elemento clave para la dignidad humana. Para facilitarla, los actores de desarrollo deben colaborar con los gobiernos de acogida en cuestiones como el derecho al trabajo o el libre tránsito, abordar cuestiones de desarrollo que existen desde hace tiempo (la mayoría de las economías de acogida no disponen de un entorno empresarial propicio), y trabajar con el sector privado como está ocurriendo actualmente bajo el Pacto UE-Jordania en dicho país.

Educación: Más de la mitad de las personas desplazadas son niños. Su educación es de suma importancia, no sólo para ellos sino también para dar lugar a una nueva generación que pueda contribuir a que la paz en su país de origen sea duradera, y para evitar una privación del derecho a voto a gran escala que pueda generar más violencia. Los actores de desarrollo pueden ayudar a reforzar los sistemas del país y a diseñar soluciones educativas adaptadas a esos niños que presten especial atención al desarrollo de capacidades que puedan llevarse a otros lugares.

Regiones menos desarrolladas: La mayoría de los refugiados son acogidos en zonas remotas del país que normalmente se encuentran entre las más pobres. Los actores de desarrollo pueden ayudar a reforzar la infraestructura y la prestación de servicios en estas áreas para mejorar las perspectivas de desarrollo de los refugiados y de sus comunidades de acogida.

Soluciones: Los actores del desarrollo deben centrarse en alcanzar soluciones para el desplazamiento —ya sea el retorno, la integración o el reasentamiento— que

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

sean completamente sostenibles desde una perspectiva socioeconómica. Eso puede conseguirse ayudando a gestionar las repercusiones socioeconómicas a largo plazo del desplazamiento mediante oportunidades económicas. Las personas que siguen luchando tras años de exilio en campos y otros entornos provisionales necesitarían especial apoyo.

Más allá del nexo entre actores humanitarios y de desarrollo

Las actividades de los actores humanitarios y de desarrollo se han considerado durante mucho tiempo como secuenciales, formadas por una respuesta humanitaria inicial seguida del esfuerzo de desarrollo cuando la situación se vuelve prolongada. En muchos casos,

sin embargo, los dos enfoques pueden ser complementarios durante todo el periodo de desplazamiento. Lo que se necesita, por lo tanto, es una respuesta a la crisis basada en una perspectiva de medio a largo plazo, una que necesariamente incluya el desarrollo

Xavier Devictor xdevictor@worldbank.org
 Director de Programa, Programa Global sobre
 Desplazamiento Forzado, Banco Mundial
www.worldbank.org

Este artículo se basa en el informe del Grupo del Banco Mundial *Forcibly Displaced: Towards a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*
www.worldbank.org/forciblydisplaced

La función de la ASEAN en la crisis de los refugiados rohinyás

Richa Shivakoti

La crisis de los refugiados rohinyás se ha convertido en una crisis regional. Los miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés) deben aumentar la cooperación regional para así mejorar la protección de los refugiados de la región.

El millón de rohinyás, un grupo minoritario musulmán del Estado de Rakhine, que se estima que hay en Myanmar no es reconocido por el Gobierno de Myanmar como uno de los 135 grupos étnicos del país, carece de documentación legal y, por lo tanto, es apátrida. Debido a la violencia a gran escala contra ellos en 2012 y 2015 por otros grupos en el Estado de Rakhine, así como por el gobierno, muchos rohinyás han sido forzados a vivir en campamentos de desplazados internos o en países vecinos, donde subsisten en condiciones lamentables. En 2016, ACNUR, la Agencia de la ONU para los refugiados, estimó que más de 168 000 rohinyás habían huido de Myanmar desde 2012¹, y desde que la violencia estalló nuevamente en agosto de 2017, cientos de miles de personas han cruzado la frontera con Bangladesh.

Aunque las respuestas internacionales a la violencia han sido mixtas previamente, y los gobiernos se han centrado en apoyar la frágil reforma democrática de Myanmar, también ha habido amplias críticas de diversas partes acerca de que el Gobierno de Myanmar no hace lo suficiente para proteger a la población rohinyá. Un informe del Alto Comisionado

de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos estableció en 2016 que las violaciones a los derechos humanos de los musulmanes rohinyás pueden suponer “la posible comisión de crímenes de lesa humanidad, si son establecidos por un tribunal de justicia”², y el año anterior un informe muy crítico del centro de investigación “International State Crime Initiative” concluyó que “los rohinyás se enfrentan a las etapas finales del genocidio”³. Más recientemente, Aung San Suu Kyi, líder de *facto* de Myanmar, ha sido ampliamente criticada por la comunidad internacional por no haber condenado suficientemente la renovada violencia.

Una crisis regional

La primera responsabilidad de proteger los derechos de la población musulmana rohinyá recae en el Gobierno de Myanmar. Es insostenible tratar de evitar la cuestión o insistir en que el término “rohinyá” no se utiliza porque es controvertido. En primer lugar, el gobierno necesita resolver la prolongada apatridia de la población rohinyá, ya que su falta de ciudadanía los ha dejado vulnerables a la discriminación y el abuso.